

 **Maciej Bałtowski**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie  
maciej.baltowski@mail.umcs.pl

## 10. WŁASNOŚĆ PAŃSTWOWA WE WSPÓŁCZESNEJ GOSPODARCE – ZNACZENIE, FUNKCJE

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-237-5/10>

### State ownership in the contemporary economy – meaning, functions

**Abstract:** Among the wide range of factors and institutional conditions affecting the economy and being the subject of economists' research, state ownership in the economy – its types, importance and functions – often seems to be misunderstood. The aim of this chapter is to make an attempt, partly original, at a contemporary approach to state ownership (state-owned enterprises) in economics. The chapter consists of four parts. In the first one, I present the controversies related to the separation and definition of state ownership and state-owned enterprises. In the second one, I show the importance and place of state-owned enterprises in the economy and in modern, very diverse economies. In the third part, I discuss the functions of state-owned enterprises. In conclusion, I formulate some comments and conclusions of a more general nature.

**Keywords:** state-owned enterprise, function of state-owned enterprises.

## Wstęp

Spośród szerokiego spektrum czynników i uwarunkowań instytucjonalnych oddziałujących na gospodarkę i stanowiących przedmiot badań ekonomistów własność państwowa w gospodarce – jej rodzaje, znaczenie i funkcje – wydaje się często niewłaściwie rozumiana. Celem niniejszego artykułu jest podjęcie próby, po części oryginalnej, współczesnego ujęcia własności państwowej (przedsiębiorstw państwowych) w ekonomii i gospodarce. Artykuł składa się z czterech

**Sugerowane cytowanie:** Bałtowski, M. (2024). Własność państwowa we współczesnej gospodarce – znaczenie, funkcje. W: Szarzec, K. i Woźniak-Jęchorek, B. (red.), *Instytucjonalne i historyczne wymiary dyskusji o ekonomii i gospodarce* (s. 141–153). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-237-5/10>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

części. W pierwszej przedstawiam kontrowersje związane z wyodrębnianiem i definiowaniem własności państwowej i przedsiębiorstw państwowych. W drugiej pokazuję znaczenie i miejsce przedsiębiorstw państwowych w ekonomii oraz we współczesnych, bardzo różnorodnych gospodarkach. W trzeciej części omawiam funkcje przedsiębiorstw państwowych. W zakończeniu formułuję kilka uwag i wniosków o ogólniejszym charakterze.

## 10.1. Wyodrębnianie i definiowanie przedsiębiorstw państwowych

Jakkolwiek intuicja wykształconego ekonomisty dość jasno podpowiada, czym są przedsiębiorstwa państwowe (*state-owned enterprises* – SOEs; zwane dalej SOEs) i jaka jest ich rola i znaczenie w gospodarce, to badania naukowe, których przedmiotem są SOEs, stanowią wyjątkowo niewdzięczne i trudne pole analiz ekonomicznych. Kluczową kwestią jest właściwe, jednoznaczne wyodrębnienie i zdefiniowanie tego rodzaju podmiotów.

Z dwóch powodów jest to problem bardzo skomplikowany, w zasadzie nieposiadający w pełni poprawnego metodologicznie rozwiązania. Po pierwsze zbiór przedsiębiorstw państwowych jest rozmyty. Zarówno wydzielenie SOEs ze zbioru wszystkich przedsiębiorstw w gospodarce, tzn. oddzielenie SOEs od przedsiębiorstw prywatnych, jak i oddzielenie SOEs od innych, niekomercyjnych podmiotów państwowych, musi być zawsze w pewnym stopniu oparte na arbitralnych założeniach i decyzjach badacza.

Po drugie badacze SOEs muszą nieustannie identyfikować i uwzględniać w swoich analizach rozbieżności między tym, co formalne – zapisane czy zadeklarowane w oficjalnych statystykach i dokumentach, a tym, co faktyczne – istniejące w codziennym funkcjonowaniu. Przy czym – i to jest czynnik wywołujący dodatkowe problemy – te rozbieżności są bardzo różne w różnych krajach. Niewielkie w ustabilizowanych gospodarkach państw prawa i bardzo znaczące w gospodarkach o niższym poziomie zinstytucjonalizowania, a jednocześnie dużym udziale SOEs, jak chińska, rosyjska czy egipska. Zatem w przypadku badań porównawczych, obejmujących wiele krajów, problemem jest różnorodność i wzajemna nieprzystawalność danych dotyczących SOEs pochodzących ze statystyk publicznych poszczególnych krajów, a także ich różna wiarygodność.

Tradycyjnie przedsiębiorstwa państwowe wyodrębniano z szerszego zbioru przedsiębiorstw w gospodarce na podstawie kryterium wielkości udziałów właścicielskich i określano je jako podmioty gospodarcze o stuprocentowych lub większościowych udziałach właścicielskich państwa. Niekiedy nawet podmioty o mniejszościowych udziałach państwa, rzędu 30%–40%, również były

określane jako przedsiębiorstwa państwowe. Takie stanowisko prezentowane jest na przykład w klasycznej monografii pod redakcją Toninello (2000), a także w wielu współczesnych raportach i badaniach (OECD, 2016; Szarzec i in., 2021).

Od kilkunastu lat, wraz ze wzrostem różnorodności przedsiębiorstw państwowych w świecie, podstawa wyodrębniania tego rodzaju podmiotów zaczęła się zmieniać. Kryterium przesadzającym o zaliczeniu (bądź nie) danego podmiotu do zbioru przedsiębiorstw państwowych stawała się kontrola korporacyjna ze strony państwa, czyli rzeczywiste władztwo organów państwa nad przedsiębiorstwem. W tym sensie jako przedsiębiorstwa państwowe określane są podmioty, wobec których państwo, niezależnie od wielkości swoich udziałów właścicielskich, jest w stanie realizować faktyczną kontrolę korporacyjną (Bałtowski i Kwiatkowski, 2022, rozdział 3; OECD, 2018). W ujęciu praktycznym ta kontrola korporacyjna sprowadza się do istotnego wpływu państwa na trzy elementy: składu osobowego organów danego podmiotu (spółki), podziału zysku oraz określania strategii rozwoju.

Te dwa podejścia do definiowania SOES się nie wykluczają. Wszystkie podmioty, w których państwo posiada właścicielskie udziały stuprocentowe lub większościowe, znajdują się co do zasady pod kontrolą korporacyjną państwa. Natomiast istnieją również podmioty o mniejszościowych udziałach państwa, które jednak faktycznie znajdują się w domenie państwowej. Definicja oparta na kryterium kontroli korporacyjnej jest więc nieco szersza, obejmuje większą liczbę podmiotów określanych jako przedsiębiorstwa państwowe niż definicja bazująca na kryterium wielkości udziałów właścicielskich.

## 10.2. Znaczenie przedsiębiorstw państwowych w ekonomii i gospodarce

Ekonomiści od lat mają ambiwalentny stosunek do SOEs. Z jednej strony ich istnienie jest w dużym stopniu ignorowane zarówno przez ekonomię głównego nurtu, jak i przez ekonomię keynesowską. W najpopularniejszych światowych podręcznikach, które kształtowały myślenie o gospodarce kolejnych pokoleń ekonomistów na świecie, takich jak *Economics* Samuelsona i Nordhaus, *Principles of Economics* Mankiwa czy *Economics* Krugmana i Wells, brak jest rozdziałów bądź obszerniejszych fragmentów na temat miejsca i znaczenia SOEs w gospodarce. Samuelson i Nordhaus wprawdzie kilkakrotnie wspominają o roli SOEs, jednak zawsze w marginalny sposób. Jedynie przy analizie gospodarki chińskiej i systemu socjalistycznego nieco szerzej omawiają to zagadnienie. Mankiw, Krugman i Wells piszą o SOEs tylko w kontekście rozwiązywania problemów związanych z istnieniem monopolu w gospodarce.

Również w koncepcjach polityki gospodarczej bazujących na teorii ekonomii rola SOEs i właścicielskie narzędzia polityki są albo zupełnie ignorowane, albo traktowane zdawkowo jako poboczne elementy polityki przemysłowej. Przykładem może być choćby ujęcie Tanziego (2011), który w klasyfikacji sposobów oddziaływania państwa na gospodarkę wyróżnił jako podstawowe narzędzia fiskalne (podatki, subsydia) oraz narzędzia regulacyjne (przepisy prawne, zakazy i nakazy). Natomiast oddziaływanie przez własność przyporządkował do grupy „pozostałych” mniej znaczących instrumentów polityki gospodarczej.

Z drugiej strony ogląd rzeczywistości gospodarczej pokazuje, że SOEs – szczególnie rodzaju podmioty gospodarcze – od setek lat istnieją we wszystkich gospodarkach, a w wielu odgrywają bardzo istotną rolę. Oczywiście wielu ekonomistów zauważa w aspekcie SOEs „a mismatch between doctrines and reality” (Florio, 2014). Wytłumaczeniem wydaje się głęboka zmiana układu sił w gospodarce globalnej w ostatnich 20–30 latach. W czasach gdy wzorce ekonomii kształtowały książki Samuelsona czy Mankiwa, gospodarki typu zachodniego, w modelowym ujęciu prywatne i konkurencyjne, wydawały się niezastąpionym źródłem bogactwa i w konsekwencji dobrobytu obywateli. A w najważniejszej przez dekady na świecie gospodarce Stanów Zjednoczonych SOEs odgrywały zawsze zupełnie marginalną rolę.

Dziś sytuacja jest zasadniczo inna. Hipoteza o wyższości gospodarki rynkowego kapitalizmu, opartego na prywatnych przedsiębiorstwach, nad gospodarką z obszernym sektorem SOE, szczególnie w aspekcie możliwości rozwojowych, byłaby trudna do jednoznacznego udowodnienia. Chiny, traktowane przez dziesiątki lat jako gospodarczy Trzeci Świat, stały się potęgą porównywalną jedynie z wieloletnim hegemonem, tj. Stanami Zjednoczonymi. A w gronie najważniejszych światowych gospodarek kraje z obszernym sektorem SOE, takie jak Indie, Brazylia czy Indonezja zaczynają zajmować stopniowo miejsca historycznie przynależne Wielkiej Brytanii, Francji czy Włochom.

Porównanie obecności i znaczenia SOEs w dwóch największych i najważniejszych współcześnie gospodarkach świata, tj. w Stanach Zjednoczonych i Chinach, przynosi spektakularne rezultaty. W roku 2018 udział SOEs, według przychodów operacyjnych, w zbiorze 100 największych przedsiębiorstw niefinansowych (Top 100) w USA wynosił 0,6%, zaś w Chinach 85%, czyli 140 razy więcej! Jedyne amerykańskie SOE w grupie Top 100 znajduje się na pozycji 36. W Chinach zaś siedem czołowych miejsc na liście Top 100 zajmują SOEs, a łącznie w chińskim Top 100 jest ich 78\*.

Równie wyraźne, choć nieco mniej spektakularne wyniki przynosi porównanie trzech czołowych gospodarek krajów rozwiniętych (Japonia, Niemcy,

\* Wszystkie dane ilościowe w niniejszym artykule pochodzą z oryginalnych badań empirycznych autora zawartych w: (Bałtowski i Kwiatkowski, 2022).

Wielka Brytania) oraz trzech czołowych gospodarek krajów doganiających (Indie, Brazylia, Indonezja) (tabela 10.1).

**Tabela 10.1. Udziały SOEs (według różnych miar\*) w sześciu wybranych wielkich gospodarkach świata i w Polsce**

Kraj	SS-100 (%)		Liczba SOEs w Top 100		Rev-SOEs/GDP (%)	
	2009	2018	2009	2018	2009	2018
Japonia	6,7	7,9	3	5	4,0	4,9
Niemcy	13,1	10,4	8	8	7,9	6,8
Wielka Brytania	1,1	2,4	2	2	0,8	0,6
Średnia	7,0	6,9	4,4	5,0	4,2	4,1
Indie	46,9	40,7	33	32	20,5	12,7
Brazylia	43,9	37,1	16	14	12,0	9,0
Indonezja	55,5	57,0	23	19	14,7	11,0
Średnia	48,8	44,9	24,0	21,7	15,7	10,9
Polska	46,0	49,4	24	20	18,4	16,5

Źródło: opracowanie własne.

Z danych zawartych w tabeli 10.1 wynika, że udział SOEs w największych gospodarkach krajów rozwiniętych jest, średnio rzecz biorąc, 5–7 razy mniejszy (według różnych miar udziału) niż w największych gospodarkach krajów rozwijających się. Co ciekawe, o ile w gospodarkach krajów rozwiniętych udział ten nie zmienił się w zasadzie w okresie 2009–2018, o tyle w tej drugiej grupie gospodarek wyraźnie zmalał (zapewne z powodu szybszego rozwoju sektora przedsiębiorstw prywatnych). Można też stwierdzić, że udział SOEs w gospodarce Polski jest duży – wyższy nawet niż, przeciętnie, w analizowanych gospodarkach krajów rozwijających się.

### 10.3. Funkcje SOEs

Literatura na temat funkcji SOEs jest obszerna, a najnowszy stan wiedzy czytelnik może znaleźć na przykład w Routledge Handbook (Bernier i in., 2020), szczególnie w rozdziałach 3, 4 oraz 31. Problem analizowany jest dogłębnie także w raportach OECD (OECD, 2018).

\* SS-100 to udział SOEs w Top 100 według przychodów operacyjnych, Rev-SOEs/GDP to stosunek przychodów operacyjnych SOEs z Top 100 do PKB (więcej w: Bałtowski i Kwiatkowski, 2022, rozdz. 3).

Analizy te cechują się jednak zwykle dwiema słabościami, typowymi zresztą dla opracowań badawczych, zarówno teoretycznych, jak i empirycznych, dotyczących współczesnych SOEs. Po pierwsze koncentrują się na rozwiniętych gospodarkach Zachodu (lub gospodarkach krajów członkowskich OECD). Z rzadka obejmują inne, coraz ważniejsze we współczesnym świecie gospodarki, takie jak chińska, indyjska, indonezyjska czy tajlandzka, w których rola gospodarcza SOEs jest znacznie większa niż w krajach Zachodu, a funkcje SOEs są istotnie szersze i inaczej definiowane.

Po drugie dotyczą zwykle funkcji SOEs przedstawianych w różnych dokumentach przez państwo-właściciela, które często istotnie odbiegają od faktycznych realizowanych funkcji gospodarczych oraz polityczno-gospodarczych. Faktyczne, a nie te deklarowane, funkcje SOEs są w wielu przypadkach ukrywane czy kamuflowane przez państwo.

Rozdźwięk między funkcjami deklarowanymi a faktycznymi, dostrzegalny na poziomie badań gospodarki, na poziomie badań teoretycznych przejawia się w mieszanii, czy niedostatecznym rozróżnianiu funkcji SOEs w ujęciu normatywnym lub pozytywnym. Z reguły badacze rozważają pożądane czy nawet idealne stany, mające niewiele wspólnego z faktycznym działaniem SOEs (Putniņš, 2020, s. 233–234).

Ujęcie normatywne, oznaczające ukazywanie i postulowanie rozwiązań dotyczących „właściwego” funkcjonowania SOEs, jest od wielu lat propagowane przez OECD, głównie w postaci różnego rodzaju dobrych praktyk i wytycznych kierowanych do rządów. Taki charakter ma na przykład podstawowy dokument OECD dotyczący nadzoru właścicielskiego państwa i reguł zarządzania SOEs (OECD, 2005, s. 17–18). Podobnie Szarzec pisze o warunkach, jakie musi spełnić państwo, aby być „dobrym właścicielem przedsiębiorstw” (Szarzec, 2023).

Dobre rady (by nie powiedzieć – pobożne życzenia) dotyczące funkcji SOEs w gospodarce, formułowane jako rekomendacje dla rządów, rzadko znajdują odzwierciedlenie w rzeczywistości. Stan faktyczny w większości gospodarek świata jest zdecydowanie odległy od idealnego wzorca. Przestrzeganie dobrych praktyk zdarza się w niektórych rozwiniętych krajach Zachodu, w których albo rola SOEs w gospodarce nie jest duża (jak Niderlandy czy Belgia), albo które przez lata wypracowały właściwe zasady nadzoru właścicielskiego państwa (jako przykład podawana jest zwykle – i słusznie – Norwegia). Natomiast w zdecydowanej większości krajów świata, szczególnie w krajach rozwijających się, w których SOEs odgrywają bardzo znaczącą rolę, funkcje wypełniane przez nie w gospodarce są odległe od zaleceń OECD i normatywnych postulatów formułowanych w badaniach teoretycznych.

Patrząc w ujęciu pozytywnym na SOEs w skali globalnej, zauważamy olbrzymie zróżnicowanie ich faktycznych funkcji gospodarczych i pozago-

spodarczych – trudno odnaleźć ogólne wzorce czy schematy umożliwiające systematyzację tego zjawiska. Zauważyć można jedynie, że oczekiwania formułowane przez rządy wobec SOEs są silnie związane z ustrojem politycznym i instytucjonalnym danego państwa. Ogólnie rzecz biorąc, im bardziej dane państwo oddala się od wzorca demokratycznego państwa prawa, tym więcej różnorodnych, nieekonomicznych celów jest formułowanych wobec SOEs przez państwowego właściciela i tym obszerniejszy jest wachlarz funkcji rzeczywiście przez nie realizowanych.

W perspektywie historycznej zarówno deklarowane, jak i faktycznie realizowane funkcje SOEs, gospodarcze i pozagospodarcze, ewoluowały w czasie wraz ze zmianami funkcji państwa – od ograniczonego państwa XIX wieku do znacznie szerszego, rozbudowanego państwa XXI wieku. Szczególnie szybkie zmiany nastąpiły w okresie od końca XX wieku.

Współczesne funkcje SOEs w naturalny sposób można podzielić na ekonomiczne (związane z istnieniem w otoczeniu rynkowym) i pozaekonomiczne (związane z oczekiwaniami państwowego właściciela). Przy czym bardzo często funkcje ekonomiczne i pozaekonomiczne się przeplatają. Funkcje pozaekonomiczne SOEs można z kolei podzielić na dwie zasadniczo odmienne grupy. Pierwsza związana jest z działaniami państwa w dobrej wierze. Druga, obejmująca tzw. funkcje drapieżcze, łączy się z działaniem państwa w złej wierze. Obserwując zachowania gospodarcze i pozagospodarcze SOEs w różnych krajach świata i w różnych sytuacjach rynkowych, można mówić o katalogu ich różnorodnych, splecionych wzajemnie funkcji, mieszczących się pomiędzy traktowaniem SOEs jako narzędzia do zwalczania zawodności rynku a używaniem ich jako narzędzia dla wypełniania celów politycznych, które w skrajnych przypadkach, ale wcale nie takich rzadkich, są formułowane w złej wierze\*.

Wykorzystując badania własne, raport Richmond i in. (2019) oparty na wynikach badań empirycznych, a także inne opracowania odnoszące się do roli SOEs we współczesnej gospodarce (Kozarzewski, 2021; Putniņš, 2020), wyróżniam następujący zestaw funkcji wypełnianych współcześnie – z różną intensywnością w różnych krajach i grupach krajów – przez sektor SOE:

- 1) funkcja rynkowa (ekonomiczna);
- 2) funkcja fiskalna;
- 3) funkcja rozwojowa;
- 4) funkcja socjalna;
- 5) funkcja strategiczna;
- 6) funkcja drapieżcza.

---

\* Na temat tego, czym jest *good faith* i *bad faith* w polityce gospodarczej, zob. (Kozarzewski, 2021, rozdział 6.1).

Powyższa sekwencja funkcji nie jest przypadkowa. W kolejnych pozycjach listy maleje wpływ czynnika ekonomicznego, rośnie zaś wpływ czynnika politycznego.

### Funkcja rynkowa

Istnienie zawodności rynku tworzy przestrzeń do ingerencji państwa, która może wykorzystywać narzędzia regulacyjne, preferowane przez teorię ekonomii, lub narzędzia właścicielskie. Te dwa sposoby usuwania czy redukcji zawodności są zwykle w znacznym stopniu substytucyjne.

Jednak to drugie rozwiązanie, polegające na wykorzystywaniu SOEs, a nie regulacji skierowanych wobec podmiotów prywatnych, z politycznego – w złym tego słowa znaczeniu – punktu widzenia jest zdecydowanie bardziej pociągające. Dla rządu, a w istocie dla partii sprawującej władzę, tworzy bowiem dużo większe niż pierwsze rozwiązanie możliwości realizowania funkcji drapieżczej. W gospodarkach z właściwie rozwiniętym systemem instytucjonalnym i transparentnymi procedurami polityki gospodarczej te możliwości realizują się znacznie słabiej niż w gospodarkach mniej zinstytucjonalizowanych, cechujących się różnymi nieformalnymi związkami sfery polityki i gospodarki. Niemniej niebezpieczeństwo, że funkcje ekonomiczne SOEs są jedynie przykrywką dla funkcji drapieżczych, zawsze istnieje.

Oczywiście mogą istnieć ekonomiczne funkcje SOEs bez niebezpieczeństwa pojawienia się funkcji drapieżczej. Istnieją na przykład wyniki badań empirycznych wskazujące, że SOEs z obszaru finansowego mogą odgrywać rolę stabilizującą w cyklu koniunkturalnym.

### Funkcja fiskalna

Funkcja ta, często w przeszłości związana z państwowymi monopolami, traktowanymi jako źródło stabilnych, wysokich wpływów budżetowych, obecnie traci na znaczeniu. Dotyczy to zwłaszcza krajów wysoko rozwiniętych, w których monopoli państwowych jest bardzo niewiele, a konkurencja na rynkach wymusza efektywne zachowania SOEs. Jednak nadal w szeregu krajów, zwłaszcza rozwijających się, SOEs w wybranych branżach posiadają – świadomie utrzymywaną przez rządy – pozycję rynkową umożliwiającą osiągnięcie ponadprzeciętnych zysków, stanowiących dodatkowy element wpływów budżetowych.

A jednocześnie istnieją sytuacje odwrotne. Ograniczona i kontrolowana w krajach UE pomoc publiczna kierowana z budżetu do SOEs, w wielu krajach, szczególnie rozwijających się, jest zjawiskiem powszechnym. Oznacza to, że wówczas nie SOEs są źródłem nadzwyczajnych wpływów budżetowych, lecz na



odwrót – budżet zasila SOEs. Chodzi tu zarówno o dotacje na wykonywanie szczególnych zadań publicznych, co jest dość oczywiste, jak i zwolnienia podatkowe mające na celu podtrzymywanie zbędnego zatrudnienia, czy wyrównywanie szans rynkowych generalnie mniej efektywnym SOEs.

### Funkcja rozwojowa

Ta tradycyjna funkcja SOEs, związana z działaniem państwa w dobrej wierze, występuje także obecnie w wielu krajach, choć z mniejszą niż niegdyś intensywnością, spowodowaną łatwiejszym dostępem do kapitału w skali globalnej i rozwojem bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Badania wskazują, że aktywność państwa w gospodarce może ułatwiać duże inwestycje infrastrukturalne czy rozwój innowacji technologicznych w przypadkach, które inwestorzy prywatni uważają za zbyt ryzykowne (Qi i Kotz, 2019).

Podmioty publiczne, posiadające wsparcie państwa (państwowego sektora finansowego), są w stanie podejmować przedsięwzięcia gospodarcze racjonalne z punktu widzenia długookresowych celów państwa, które dla kapitału prywatnego wydają się nieopłacalne albo przynoszą zbyt niską stopę zwrotu (na przykład inwestycje w sektor energetyczny, w sieci internetowe czy związane z wymaganiami klimatycznymi). SOEs mogą także działać w dziedzinach ważnych ze względów rozwojowych dla kraju, w których istnieje ryzyko negatywnych efektów zewnętrznych, jak wydobywanie niebezpiecznych, radioaktywnych surowców, czy w energetyce atomowej. W takim przypadku państwo bierze na siebie potencjalne, choć z reguły niewielkie ryzyko związane z taką działalnością.

### Funkcja socjalna

Od początku swojego istnienia SOEs były i nadal są postrzegane jako znacznie bardziej stabilne miejsca zatrudnienia niż podmioty prywatne. W wielu krajach, jak chociażby we Francji, Indiach czy w Polsce, istnieją sformalizowane lub niepisane, ale przestrzegane zasady trwałości pracy, poprawiające pozycję zatrudnionych w SOEs w stosunku do zatrudnionych w sektorze prywatnym, a umowy o pracę z reguły zawierane są na czas nieokreślony. Tradycyjnie też z pracą w SOEs wiążą się w wielu krajach specjalne przywileje społeczne, a niekiedy nawet ustawowo zapisane gwarancje partycypacji pracowników w zysku.

Jakkolwiek tego rodzaju funkcje socjalne traktowane są przez pracowników zatrudnionych w SOEs jako naturalne i pozytywne, to z punktu widzenia całości gospodarki sytuacja nie jest jasna. Przywileje pracownicze pewnej grupy

zatrudnionych łamią zasadę równości wobec prawa i wprowadzają napięcia społeczne. A celem związków zawodowych w SOEs stała się nie tyle obrona praw pracowniczych (które z reguły są i tak zagwarantowane i przestrzegane w wyższym stopniu niż w przedsiębiorstwach prywatnych), lecz „wyszarpywanie” kolejnych podwyżek płac i kolejnych przywilejów i bonusów (Böwer, 2017; Matuszak i Szarzec, 2019).

### Funkcja strategiczna

Funkcja ta obejmuje różnorodne przejawy działalności SOEs, mieszczące się w granicach „racji stanu” danego kraju. Jej realizacja oznacza, że SOEs biorą udział w zapewnianiu państwu bezpieczeństwa (wojskowego, energetycznego itp.), a także projekcji siły, zarówno twardej, jak i miękkiej (Levesque, 2017). Ta pozaekonomiczna funkcja pojawia się głównie w krajach aspirujących do roli mocarstw, czy to w skali globalnej (jak Chiny, Rosja czy Indie), czy regionalnej (jak Indonezja, Egipt czy Brazylia), w których jednocześnie skala SOEs jest wysoka. Jest świadomie kształtowana przez państwowego właściciela SOE. W praktyce zakres „strategiczności” jest subiektywnie określany przez rząd i może być zarysowany bardzo szeroko.

Zwykle funkcja strategiczna dotyczy tych SOEs, które funkcjonują poza granicami kraju pochodzenia. Celem może być wprzęgnięcie SOEs w politykę państwa pochodzenia, czego przykładem może być przejmowanie zagranicznych spółek w wielu krajach świata przez chińskie SOEs. Te ostatnie, szczególnie największe, otwarcie stają się narzędziami realizowania strategicznych interesów geopolitycznych państwa, poprzez włączanie różnych państw i ich gospodarek do strefy wpływów chińskich. W wielu krajach rodzi to z kolei reakcje obronne w postaci wykorzystywania rodzimych SOEs do przeciwdziałania temu zjawisku.

### Funkcja drapieżcza

Istnienie SOEs stwarza dla rządu pokusę wykorzystywania ich do działań w złej wierze, sprzecznych z imperatywem dobra wspólnego, zawsze deklaratywnie obowiązującym w ramach sektora publicznego. Funkcja drapieżcza obejmuje różnorodne sytuacje, gdy SOE staje się obiektem realizacji renty politycznej. Wydaje się, że państwo i jego funkcjonariusze mogą uzyskiwać różnego rodzaju renty polityczne przy wykorzystywaniu SOEs, znacznie łatwiej i w sposób mniej widoczny (i prawdopodobnie mniej zakłócający mechanizm rynkowy) niż w przypadku oddziaływań regulacyjnych.

Paradoksalnie immanentny związek funkcji drapieżczej z istnieniem SOEs wywołuje dwie biegunowo różne konsekwencje. W niektórych krajach, takich jak Stany Zjednoczone, Wielka Brytania czy Australia, jest czynnikiem zniechęcającym do tworzenia i utrzymywania SOEs, a nawet uzasadniającym działania nacjonalizacyjne. Z kolei w innych krajach, ustrojowo odległych od liberalnej demokracji, ta właśnie funkcja stanowi niepisaną, nieco wstydliwą, acz powszechnie przyjmowaną przez władze polityczne przesłankę do istnienia SOEs.

Ze względu na rodzaj beneficjentów można wyróżnić dwie odmiany właścicielskiej renty politycznej. W pierwszej, partykularnej, beneficjentami są konkretne osoby lub podmioty wskazywane przez SOE lub państwowego właściciela. Renta może przybierać bardzo różne postaci: nepotyzm, zatrudnienie na fikcyjnych stanowiskach, zatrudnienie z nadzwyczajnie wysokim wynagrodzeniem, zlecenia dla „zaprzyjaźnionych” firm, finansowe wspieranie określonych przedsięwzięć sportowych lub kulturalnych itp.

Druga odmiana, renta reprodukcji władzy, występuje wtedy, gdy beneficjent jest zbiorowy, najczęściej w postaci partii politycznej (albo węższej – ekipy politycznej) sprawującej władzę. Renta czerpana z SOE może mieć różne konkretne przejawy, determinowane zarówno stopniem zuchwałości i arogancji władzy, jak i kontekstem kulturowym i historycznym danego kraju. Może to być na przykład sponsoring imprez partyjnych, wydatki reklamowe (często bezproduktywne) w mediach sprzyjających władzy, finansowanie przedsięwzięć gospodarczych o zabarwieniu politycznym. Może to być również możliwość manipulowania (na przykład przed wyborami parlamentarnymi) cenami towarów „wrażliwych politycznie”, jak benzyna czy energia elektryczna, dostarczanych przez SOEs.

Renta polityczna pierwszej odmiany jest immanentnie związana z istnieniem SOEs we wszystkich krajach świata, choć oczywiście jej skala (a więc strata społeczna) jest zasadniczo różna w różnych gospodarkach – od znikomej w Norwegii czy Szwecji do bardzo znacznej w Rosji czy Brazylii. Renta reprodukcji władzy pojawia się jedynie sporadycznie w krajach wysoko rozwiniętych, natomiast tradycyjnie miała i ma nadal istotny wymiar we wszystkich w zasadzie krajach rozwijających się, a także postsocjalistycznych.

## Podsumowanie

Ani węższa (bazująca na wielkości udziałów właścicielskich), ani szersza (oparta na istnieniu kontroli korporacyjnej ze strony państwa) definicja przedsiębiorstw państwowych nie przybliżają nas do pogłębionego zrozumienia, czym są w istocie we współczesnej gospodarce tego rodzaju podmioty gospodarcze. Wynika to z faktu, że tym samym pojęciem – przedsiębiorstwo państwowe – określa

się z reguły dwa różne byty ekonomiczne, o różnej roli w gospodarce i różnych funkcjach. „Przedsiębiorstwa państwowe” w różnych układach instytucjonalnych i w różnych ustrojach polityczno-gospodarczych są w istocie innymi podmiotami, funkcjonującymi według innych zasad i pełniącymi inne funkcje.

Zwykle w krajach rozwiniętych, z dobrze wykształconym systemem instytucjonalnym, SOEs mają charakter przedsiębiorstw publicznych. Takie przedsiębiorstwo jest dobrem wspólnym należącym pośrednio do wszystkich obywateli. Jest elementem bogactwa narodowego, nad którym pieczę sprawuje rząd. Jego celem jest realizowanie różnych społecznie użytecznych funkcji, głównie o ekonomicznym charakterze, często wynikających z utrwalonej spuścizny historycznej, które nie zawsze mogą być zrealizowane przez przedsiębiorstwo prywatne. Choć z reguły efektywność przedsiębiorstw publicznych nie dorównuje efektywności podmiotów prywatnych, to funkcjonują one w ramach jasno określonych zasad i podlegają procedurom demokratycznej kontroli.

W innych krajach, zwykle niżej rozwiniętych i o słabo wykształconym ładzie instytucjonalnym, SOEs mają charakter przedsiębiorstw rządowych. To w istocie przedsiębiorstwa będące własnością partii sprawującej rząd, forma łupu politycznego przypadającego aktualnej władzy państwowej i jej atrybut. Celem tego rodzaju przedsiębiorstw państwowych jest realizowanie funkcji wyznaczonych bezpośrednio przez rząd, w szczególności funkcji drapieżczej, kreowanie renty politycznej. Efektywność funkcjonowania przedsiębiorstw rządowych, generalnie rzecz biorąc, nie musi być niższa niż podobnych przedsiębiorstw prywatnych, gdyż posiadają one różnego rodzaju przywileje ze strony rządu – właściciela, który zwykle zapewnia im pozycję monopolistyczną czy quasi-monopolistyczną na rynku.

Fenomen przedsiębiorstw państwowych we współczesnej gospodarce, różnorodność ich występowania i różnorodność wypełnianych przez nie funkcji potwierdza zauważany coraz powszechniej przez badawczy fakt, że ekonomia jest nauką kontekstową (Mączyńska, 2024). Że zjawiska i procesy ekonomiczne należy badać, analizować i oceniać w konkretnych warunkach, miejscu i czasie, a formułowanie wniosków i zaleceń o charakterze uniwersalnym jest często obarczone błędem typu *pars pro toto*.

## Bibliografia

- Bałtowski, M. i Kwiatkowski, G. (2022). *State-owned enterprises in the global economy*. Routledge.
- Bernier, L, Florio, M. i Bance, P. (red.) (2020). *The Routledge handbook of state-owned enterprises*. Routledge.
- Böwer, U. (2017). *State-owned enterprises in emerging Europe: The good, the bad, and the ugly*. IMF Working Papers, 17(221). <https://doi.org/10.2139/ssrn.3079544>

- Florio, M. (2014). *The return of public enterprise*. CISL Working Paper, 1. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2563560>
- Kozarzewski, P. (2021). *State corporate control in transition: Poland in a comparative perspective*. Palgrave Macmillan.
- Levesque, G. (2017, 12 kwietnia). China's evolving economic statecraft. *The Diplomat*.
- Matuszak, P. i Szarzec, K. (2019). The scale and financial performance of state-owned enterprises in the CEE region. *Acta Oeconomica*, 69(4), 549–570.
- Mączyńska, E. (2024). Grzegorz W. Kołodko i nowa szkoła ekonomii. *Ekonomia kontekstualna*. W: *Gospodarka, polityka, społeczeństwo. O praktycznej teorii Grzegorza W. Kołodko* (s. 23–42). Wydawnictwo Naukowe PWN.
- OECD. (2005). *Corporate governance of state-owned enterprises: A survey of OECD countries*. OECD Publishing.
- OECD. (2016). *State-owned enterprises as global competitors: A challenge or an opportunity?* OECD Publishing.
- OECD. (2018). *Ownership and governance of state-owned enterprises: A compendium of national practices*. OECD Publishing.
- Putniņš, T. J. (2020). State-owned enterprises and the public mission: A multidimensional lens. W: L. Bernier, M. Florio i P. Bance (red.), *The Routledge handbook of state-owned enterprises* (s. 132–148). Routledge.
- Qi, H. i Kotz, D. M. (2020). The impact of state-owned enterprises on China's economic growth. *Review of Radical Political Economics*, 52(1), 96–114.
- Richmond, C., Benedek, D., Cabezón, E., Cegar, B., Dohlman, P., Hassine, M., Jajko, B., Kopyrski, P., Markevych, M., Miniane, J. A., Parodi, F. J., Pula, G., Roaf, J., Song, M. K., Sviderskaya, M., Turk, R. A. i Weber, S. (2019). Reassessing the role of state-owned enterprises in Central, Eastern and Southeastern Europe. *International Monetary Fund European Departmental Paper Series*, 19(11).
- Szarzec, K. (2023). Przedsiębiorstwa państwowe we współczesnej gospodarce – cele i uwarunkowania efektywności działania. *Ekonomista*, 3, 295–314.
- Szarzec, K., Dombi, A. i Matuszak, P. (2021). State-owned enterprises and economic growth: Evidence from the post-Lehman period. *Economic Modelling*, 99, 1–20.
- Tanzi, V. (2011). *Government versus markets: The changing economic role of the state*. Cambridge University Press.
- Toninelli, P. M. (red.). (2000). *The rise and fall of state-owned enterprise in the western world*. Cambridge University Press.